

**La cohesión social**  
**en la agenda de América Latina**  
**y de la Unión Europea**

# **La cohesión social**

## **en la agenda de América Latina y de la Unión Europea**

**Julio Cotler (editor)**

Allan Wagner Tizón  
Francisco Pareja Cucalón  
Christian Freres  
José Antonio Sanahuja  
Simon Schwartzman  
Javier M<sup>a</sup> Iguíñiz Echevarría  
Narda Henríquez Ayín  
Isabel Yépez del Castillo  
Bernardo Sorj  
Sérgio Costa  
Adrián Gurza Lavalle  
Ramón Torrent

**OBREAL**  
OBSERVATORIO RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA

COMUNIDAD  
ANDINA  
SECRETARÍA GENERAL



***IEP*** *Instituto de Estudios Peruanos*

Serie: América Problema 19

*«La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea».*

© IEP EDICIONES  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
Telf. (511) 332-6194  
Fax (511) 332-6173  
E-mail: publicaciones@iep.org.pe

© JULIO COTLER

ISBN: 9972-51-159-6  
ISSN: 1019-4460

Impreso en el Perú  
Primera edición, diciembre de 2006  
1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal  
en la Biblioteca Nacional del Perú: 2006-10942

Registro del proyecto editorial  
en la Biblioteca Nacional: N.º 11501130600826

*Prohibida la reproducción total o parcial de las características  
gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso  
de los editores*

COTLER, JULIO (ED.)  
*La cohesión social en la agenda de América Latina y de la Unión Europea.* Lima:  
IEP, OBREAL, 2006.-- (América Problema, 19)

*COHESIÓN SOCIAL; INTEGRACIÓN SOCIAL; DESARROLLO REGIONAL;  
POLÍTICA DE DESARROLLO; AMÉRICA LATINA; UNIÓN EUROPEA*

W/02.04.01/A/19

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	9
<i>Allan Wagner Tizón</i>	
INTRODUCCIÓN.....	13
<i>Julio Cotler</i>	
COHESIÓN SOCIAL Y EL PROCESO ANDINO DE INTEGRACIÓN .....	21
<i>Francisco Pareja Cucalón</i>	
LA COHESIÓN SOCIAL Y LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA.....	29
<i>Christian Freres y José Antonio Sanahuja</i>	
AJUSTES ECONÓMICOS, INGRESOS DESIGUALES, COHESIÓN SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL .....	65
<i>Simon Schwartzman</i>	
COHESIÓN SOCIAL, RESPONSABILIDAD Y ECONOMÍA: REFLEXIONES DESDE UN PAÍS ANDINO .....	117
<i>Javier M<sup>o</sup> Iguíñiz Echevarría</i>	
GÉNERO, DESIGUALDAD Y COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA .....	139
<i>Narda Henríquez Ayín e Isabel Yépez del Castillo</i>	
SOCIEDAD CIVIL, ONG Y RELACIONES NORTE-SUR .....	185
<i>Bernardo Sorj</i>	
COHESIÓN SOCIAL Y COEXISTENCIA INTERCULTURAL EN AMÉRICA LATINA .....	247
<i>Sergio Costa y Adrián Gurza Lavalle</i>	
COHESIÓN SOCIAL EN LA AGENDA UE-AL: CONCRECIONES Y CONVERGENCIAS EN UNA PERSPECTIVA ANDINA .....	281
<i>Ramón Torrent</i>	

# LA COHESIÓN SOCIAL Y LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA

*Christian Freres\**

*José Antonio Sanahuja\*\**

## **Introducción**

Hace tan solo una década el tema de la cohesión social ni siquiera figuraba como elemento importante en la agenda del diálogo euro-latinoamericano. Evidentemente, sí se dio relevancia a temas relacionados, como la lucha contra la pobreza, la desigualdad y el desarrollo social como ámbito de cooperación en las distintas declaraciones biregionales. Pero, lo “social” se mantenía dentro del “pilar” de cooperación al desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina (AL), siendo éste un ámbito secundario, y relativamente independiente frente a los otros dos “pilares”: las relaciones económicas, el fomento del comercio y las inversiones, y el diálogo político.

El hecho de que actualmente la cohesión social tenga un perfil mucho más relevante no se debe al auge relativo

---

\* Investigador Asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid.

\*\* Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

del pilar de la cooperación (que, más bien, ha tendido a ser cada vez menos voluminoso e importante), sino al hecho de que se haya extraído, al menos parcialmente, de ese ámbito y se haya convertido, de alguna manera, en una parte del acervo de valores comunes biregionales. Es decir, el que la cohesión social haya trascendido a la cooperación explica su centralidad actual. Este cambio refleja la madurez de la relación UE-AL en la medida en que permite y exige un diálogo más profundo, pero también presenta grandes desafíos para estos lazos.

En este texto se pretende tratar distintas cuestiones. Primero, explicar brevemente cómo y porqué el tema se haya convertido en un componente clave de las relaciones biregionales. Este esfuerzo nos obligará a hacer una breve reflexión sobre el mismo concepto. Una segunda tarea es repasar cómo la cohesión social ha sido incorporada a la agenda y a la práctica de estas relaciones. Esta constituirá la parte central del texto. Finalmente, se hablará de perspectivas de futuro, empezando con la Cumbre de Viena, pero mirando más allá.

### **1. La importancia de la cohesión social para América Latina y para la agenda biregional**

La historia detrás de la emergencia de la cohesión social en la agenda biregional refleja la evolución en las relaciones UE-AL desde principios de los años ochenta. Este apartado empieza con un análisis del concepto, desde la perspectiva de ambas regiones. De ahí se pasará a estudiar cómo y porqué surgió y cuál es su relevancia para América Latina. Finalmente, se aborda a nivel general el significado para la Asociación biregional.

#### *Una breve reflexión conceptual*

Poco antes de la III Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe celebrada en Guadalajara en mayo

de 2004, un diplomático latinoamericano comentó que él conocía docenas de definiciones de cohesión social, infiriendo con ello que era un concepto poco útil.<sup>1</sup> Muchos políticos cuando se refieren al término, lo utilizan como sinónimo de políticas sociales. Otros consideran que esta cuestión se reduce a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, mientras un grupo reducido adopta una visión más amplia, al vincularlo con el diálogo social y con los pactos sociales. La gran mayoría de los actores —sean académicos, políticos o funcionarios— utilizan el concepto sin definir claramente a qué se refieren, dando por sentado que el lector o oyente lo entiende desde su propia perspectiva.

Este rápido repaso por algunas de los conceptos más frecuentes da una idea clara de lo difícil que resulta establecer una definición.<sup>2</sup> Es un problema común a muchos términos de las ciencias sociales, pero al ser un concepto relativamente novedoso —al menos en su uso actual— no existe siquiera un consenso mínimo sobre su significado. Este problema no es menor ni se trata de algo académico, porque refleja el hecho de que al hablar de cohesión social actores de las dos regiones pueden referirse a problemáticas distintas que requieren respuestas diferentes.

Por otro lado, es un concepto de aquellos considerados “políticamente correctos”. ¿Quién puede estar en contra de la cohesión social? Pero de ahí no se deriva un amplio consenso sobre qué significa ni qué hacer al respecto. En la Cumbre biregional de Guadalajara en mayo de 2004, el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi afirmó que *“la cohesión social es el reto más crítico para los dos continen-*

1. Entrevista con uno de los autores en Bruselas.

2. En la Cumbre de Guadalajara se organizaron tres “mesas de trabajo” de jefes de Estado y de Gobierno sobre este tema con conclusiones que reflejan la variedad de concepciones que existen. Ver: [http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/06\\_roundtables\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/06_roundtables_en.htm)

tes”,<sup>3</sup> pero no llega a definir el término. En el espacio dedicado al tema en el sitio de Internet de la Comisión la definición que se utiliza es: “*prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social*”,<sup>4</sup> lo cual no aporta mucha claridad al debate.

Tampoco es un concepto para el cual existe una “idea europea” y otra “latinoamericana”. Es cierto que en la UE la idea de cohesión social es más familiar porque existe una política comunitaria e instrumentos financieros, como el Fondo de Cohesión, que tienen propósitos y objetivos concretos en términos de convergencia de rentas y desarrollo equilibrado entre grupos sociales, regiones y países. La llamada Agenda de Lisboa<sup>5</sup> tiene a la cohesión social como componente central. Sin embargo, aún dentro de la Unión se encuentran diferencias notables que reflejan profundas divergencias en cuanto a los tipos de Estado de bienestar (anglosajón, continental y escandinavo).<sup>6</sup>

La propia Comisión Europea admite esta variedad de enfoques en un documento reciente cuando afirma que cada uno de “*Los Estados miembros ha desarrollado su propio enfoque de acuerdo a su historia y opciones colectivas [...] Las variaciones dentro de la UE son considerables*”.<sup>7</sup> Aún así se

3. “Opening Speech by Commissioner Romano Prodi, Session on social cohesion” ([http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/declar/02\\_prodi\\_soccoh\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/declar/02_prodi_soccoh_en.pdf)).

4. Texto extraído de informe de la Comisión Europea 2000 y citado en el espacio dedicado a la cohesión social en América Latina en su sitio de Internet ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/sc/sc\\_es/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/sc_es/index_es.htm)).

5. Ver “Community Action Programme to Combat Social Exclusion 2002-2006” ([http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/ex\\_prog\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/ex_prog_en.htm)).

6. Ver Esping-Anderson, 1990 y Albert, 1991. Un autor incluso se refiere al “modelo español” como algo diferenciado (Moreno, 2001).

7. European Commission, 2005a: 4.

mantiene activo el debate sobre el llamado “modelo social europeo”, siendo este uno de los temas centrales de la reciente reunión informal del Consejo en Hampton Court, Reino Unido.

En América Latina ha habido menos debate y pareciera que el tema no ha sido abordado, excepto en círculos políticos y técnicos relativamente reducidos, aunque parece que el concepto ya está “calando” en el discurso político. Destaca en este sentido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en un libro reciente, aunque no llega a definir realmente al término, indica que éste va más allá de la mera política social.<sup>8</sup> En este sentido, el BID también promueve el Foro de Equidad Social que lleva trabajando varios años en este ámbito, fundamentalmente con el fin de “*construir una institucionalidad sólida que asegure la sostenibilidad y la equidad de la política social*”.<sup>9</sup>

En el documento preparado por la Comisión Europea y el BID para la Conferencia de Alto Nivel sobre Cohesión Social, que se celebró en Bruselas en marzo de 2006, se ha propuesto una definición más amplia: “*La cohesión social pretende ofrecer oportunidades reales para cada persona, incluyendo los más desaventajados, para acceder a los derechos básicos y al empleo, beneficiarse del crecimiento económico y de esa manera participar plenamente en la sociedad. Las personas están en el centro de este enfoque: a ellas ha de dárseles la oportunidad para contribuir a, y beneficiarse del progreso económico y social*”, si bien “*No hay respuestas únicas para alcanzar ese objetivo*”, y ello debe traducirse en estrategias de desarrollo adaptadas a cada país y territorio, con la implicación de todos los participantes.<sup>10</sup>

En cualquier caso, el tema de la cohesión social requiere de mayor reflexión teórica y política dada la importancia

8. Bouillon y otros, 2004.

9. BID, 2004.

10. European Commission/IADB, 2006: 4.

que está adquiriendo en la escena internacional, y en concreto en la agenda biregional.<sup>11</sup> Por ello, parece oportuno señalar algunos aspectos clave de la cohesión social, a saber:

- i) Es un concepto que abarca varias dimensiones: política, económica, territorial y social (CESE, 2004);
- ii) Se relaciona con la lucha contra la pobreza y la desigualdad, pero no se limita a la dimensión “vertical” de estos fenómenos, referida a la distribución de la renta. También aborda las dimensiones horizontales de la desigualdad y la exclusión social, referidas a género, raza y grupo étnico, y territorio, pero va más allá para “promover medidas integrales que van hacia el fortalecimiento mismo de la sociedad”;<sup>12</sup>
- iii) Se fundamenta en una idea del bien común y de la organización justa de una sociedad, lo que implica hablar de un contrato social,<sup>13</sup> esté formalizado o no;
- iv) Tiene una vinculación estrecha con la gobernanza democrática, con la calidad de las instituciones, y la legitimidad de los sistemas democráticos;
- v) Se expresa a través de diversas formas de inclusión y participación incluyendo no sólo el tener voz, sino también disponer de oportunidades económicas, en especial de empleo digno;
- vi) Es un desafío permanente para toda sociedad, tanto en los países desarrollados como de los que se encuentran en desarrollo; y

11. En su dictamen sobre la cohesión social en América Latina, el Comité Económico y Social Europeo empieza “desechando cualquier pretensión definitoria del concepto de cohesión social”, reconociendo la dificultad de llegar a un acuerdo amplio (CESE, 2004).

12. Bouillon y otros, 2004: 1.

13. Ver Birdsall y Menezes, 2005; para una propuesta de contrato social para América Latina basada fundamentalmente en reformas fiscales y la promoción del empleo.

- vii) Se relaciona estrechamente con los modelos de integración regional aplicados en ambas regiones, que tienen importantes efectos sobre el crecimiento, el empleo, las políticas sociales y el desarrollo regional.

Se trata, en suma, de un nuevo marco de relaciones entre la ciudadanía y el Estado, y la sociedad, el Estado y el mercado, que posibilite que todos se sientan partícipes y con igualdad de oportunidades económicas, políticas y sociales, y permita hacer frente a las presiones y desafíos de la globalización.

Aun cuando ambas regiones se enfrentan al desafío de la cohesión social, en el marco de las presiones competitivas de la globalización, obviamente este se plantea de manera muy distinta para cada una de ellas. Como ha recordado la Comisión Europea y el BID (2006: 4), en América Latina el principal desafío es hacer frente a la pobreza, la exclusión y la desigualdad de ingresos, de acceso a los activos productivos, a la educación, la salud y al crédito, así como los elevados niveles de economía informal. La gobernanza democrática y la cohesión social están íntimamente relacionadas. En su informe sobre la democracia en América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) resalta que a pesar de los avances normativos, las desigualdades, originadas en la etnia, el género y otros factores de exclusión suponen marcadas desigualdades de acceso a las instancias públicas, de participación social y política, y notables diferencias de trato para personas pertenecientes a distintos grupos, en particular los indígenas. Estas carencias en materia de “ciudadanía social” son también el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía.

En la UE, los principales desafíos son las reformas económicas que promuevan el crecimiento y el empleo frente a los desafíos de la globalización, en un marco de bajas tasas

de empleo y elevado desempleo estructural, con respuestas que reflejen los valores europeos. La ampliación, además, ha ensanchado la brecha entre ricos y pobres, y esa brecha puede ser aún mayor en una UE de 27 miembros. Al tiempo, se ha de afrontar el rápido envejecimiento de la población, que exige profundas reformas de los sistemas de protección social que aseguren su adecuación a las demandas sociales, y su sostenibilidad financiera. En este contexto, hay que situar el desafío de la inclusión política, social, económica y cultural de los inmigrantes, que se percibe con más claridad ante hechos que revelan la crisis de los distintos modelos de integración que han intentado aplicar los Estados miembros.<sup>14</sup>

#### **A. *Cómo y por qué surgió el tema en las relaciones Unión Europea-América Latina***

El concepto de cohesión social se origina en Europa, y es la UE quien ha promovido su inclusión en la agenda del diálogo biregional. Este hecho, como veremos, explica porqué el tema concita aún resistencias en América Latina, principalmente porque se asocia a una nueva forma de imposición desde los países ricos.

---

14. Es este contexto conviene analizar las explosiones de violencia social y las protestas que se han producido en Francia entre 2005 y 2006. Las revueltas de los suburbios de otoño de 2005 expresan el fracaso de los modelos de integración social de los inmigrantes y de sus descendientes, ya ciudadanos plenos, y refleja la necesidad de integrar a miles de ciudadanos excluidos por su raza, religión o origen, en una sociedad que pretende ser igualitaria. Las protestas estudiantiles de marzo de 2006 también revelan los dilemas que enfrentan las sociedades europeas, que demandan políticas favorables a la creación de empleo y la inclusión social de los jóvenes, pero al tiempo exigen adecuados niveles de estabilidad laboral y protección social. Estos desafíos, desde luego, no se limitan a Francia, y están presentes en todas las sociedades europeas.

Es importante subrayar que mucho antes de la aparición de este concepto en las relaciones entre la UE y América Latina, ambas regiones han dado mucha importancia a los problemas de la pobreza y la desigualdad. En los años ochenta, en el marco del “diálogo de San José” entre la CE y Centroamérica, se forjó un amplio consenso sobre la relación entre paz, democracia, desarrollo y lucha contra la pobreza. En el marco del diálogo UE-Grupo de Río también se ha insistido en la relación entre pobreza, desigualdad y consolidación democrática.

A mediados de los años noventa, la UE planteó una nueva estrategia en las relaciones con América Latina con el “documento básico” aprobado por el Consejo en 1994, y la Comunicación “Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000” (Comisión Europea, 1995). Ambos documentos, que abrieron un nuevo ciclo en la relación biregional, vinculan expresamente la consolidación democrática con la reducción de la desigualdad. Estos textos, así como la Comunicación de la Comisión sobre el apoyo a la integración regional también adoptada en ese año (Comisión Europea, 1995a) abogaban por un modelo de “integración auténtica” que combinara liberalización económica y cohesión social. La Comunicación “Una nueva asociación” (Comisión Europea, 1999) previa a la Cumbre de Río, insistió en los aspectos distributivos del crecimiento.

La comunicación adoptada para dar seguimiento a la Cumbre de Río (Comisión Europea, 2000a) anuncia ya una “iniciativa social” —origen del programa “EUROsociAL”, lanzado cinco años después—, con el objeto de luchar contra las disparidades sociales, con acciones que aportaran “valor añadido, resultados rápidos y visibilidad”. Esta iniciativa social fue recogida en el documento de programación de la estrategia regional (Comisión Europea, 2002) que establecía una asignación indicativa de entre 15% y 20% de los recursos disponibles.

Sin embargo, el concepto de cohesión social, como objeto del diálogo político biregional, aparece formalmente en



el seno de la reunión ministerial entre la UE y el Grupo de Río en Vouliagmeni, Grecia, en marzo de 2003. Con esta ocasión, el entonces Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, delineó tres motivos para dar prioridad a la cohesión social: moralmente, porque la exclusión y la miseria son contrarias a la dignidad humana y los derechos más básicos; económicamente, porque varios estudios demuestran cómo la desigualdad supone un freno para el crecimiento y el desarrollo; y políticamente, porque las desigualdades y la exclusión debilitan a la democracia y contribuyen a la falta de seguridad y estabilidad.<sup>15</sup>

Meses después se organizó un seminario internacional en Bruselas para empezar a dar contenido al tema en la agenda biregional.<sup>16</sup> En esa ocasión el Comisario Patten dijo que *“la cohesión significa compartir los frutos del progreso más ampliamente y proveer a aquellos que ahora están marginados o excluidos un acceso a servicios públicos decentes, a una protección social adecuada y a justicia”*.

Donde realmente adquiere una relevancia como ámbito del diálogo institucionalizado es en la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Guadalajara - México en mayo de 2004. Un poco antes, la Comunicación de la Comisión previa a la Cumbre (Comisión Europea, 2004) situó este tema como uno de los ejes prioritarios para su trabajo posterior, basándose en un Grupo de Trabajo biregional creado en 2003 con participación de la Comisión Europea y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esto se plasma fundamentalmente en la creación de EUROsociAL (el programa de cooperación de la Comisión Eu-

15. Discurso del Comisario Patten, disponible en [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/sp03\\_160.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp03_160.htm)

16. Seminario co-organizado por la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo, “Social Cohesion in the EU-Latin America/Caribbean strategic partnership”, 5-6 de junio, Bruselas. Ver información, documentos y resumen en: [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/sc/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/index.htm)

ropea en el campo de la cohesión social), que se inicia en 2005, aunque sus actividades principales comienzan en 2006.<sup>17</sup> Se hablará más de ello en un apartado posterior.

La evolución de los documentos de la comisión y el diálogo intergubernamental en el marco de las cumbres refleja, en muchos aspectos, la creciente importancia de los aspectos sociales en la agenda mundial, que se expresa con claridad en la Cumbre de Copenhague de 1995, y la posterior Cumbre del Milenio de 2000, que sitúa al desarrollo humano en el centro del debate. En gran medida, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la prioridad otorgada a la lucha contra la pobreza son el reflejo del consenso emergente sobre la necesidad de establecer una “agenda social” de la globalización, y el cuestionamiento de las tesis neoliberales sobre liberalización y reducción de la pobreza. También es la expresión de estos debates en las particulares condiciones de las dos regiones. En cuanto a América Latina, el hecho de que la región no progresara apenas en términos económicos, a pesar de seguir las reformas impulsadas dentro del llamado “Consenso de Washington”, ha llevado a que muchos cuestionaran dichas reformas. Esas críticas identificaron a dos problemas que la liberalización económica no logró resolver: por un lado, la capacidad de los Estados para responder a las demandas sociales; y por otro, las desigualdades socioeconómicas, políticas y culturales que caracterizan a las sociedades latinoamericanas.

En la Unión Europea, la agenda social ha vuelto al centro de debate público por los temores a los efectos de la globalización (i.e., deslocalización, inmigración descontrolada, etc.), uno de los factores que ha motivado el “no” al Tratado Constitucional de la UE en Francia y Holanda.

El hecho de que la cohesión social haya adquirido relevancia en la agenda biregional es fácilmente comprensible. En los años ochenta, cuando las relaciones euro-latino-

17. Ver: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/euro-social\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/amlat/euro-social_es.htm)

na. Pero, al contrario que los países ricos, no cuentan con las instituciones necesarias para afrontar las convulsiones externas ni para encarar obligaciones externas sin costos internos para el desarrollo. Además, el alto grado de desigualdad que caracteriza a esta región le obliga a esforzarse más para que el crecimiento económico incida positivamente en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En pocas palabras, América Latina se encuentra en una especie de “trampa del progreso”.<sup>18</sup> La respuesta a esta situación requiere trabajar en tres frentes principales. Primero, en reforzar las capacidades técnicas e institucionales para afrontar los desafíos del desarrollo, lo que implica, entre otras acciones, apoyar políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con otros objetivos como la gobernabilidad democrática. Segundo, estimular al crecimiento económico, la generación de empleo y la promoción de la cohesión social, tres desafíos interrelacionados que darán sostenibilidad a las intervenciones. Tercero y último, es fundamental que se produzcan mejoras en los condicionantes del sistema internacional en materia comercial y financiera para que los países latinoamericanos puedan aprovechar mejor las oportunidades de la globalización.

### ***C. La cohesión social en la Asociación biregional: en busca del consenso***

Situar la cohesión social en el centro de la agenda biregional puede tener profundas implicaciones para estas relacio-

---

18. Este concepto que incluye elementos de la llamada “trampa de la pobreza” —un concepto de economistas que se lleva debatiendo desde los años cincuenta y se refiere al carácter de “círculo vicioso” que tiene la pobreza en países en desarrollo (en el sentido de que la pobreza no permite salir del subdesarrollo)— ha sido desarrollado por José Antonio Alonso, Director del ICEI en unas intervenciones recientes sobre la cooperación con los países de renta media. Un resumen de éstas reflexiones se encuentra en su artículo, “América Latina, las trampas del progreso”, *El País*. Madrid, 13 de octubre de 2005.

nes. En primer lugar, porque se trata de una cuestión sobre la cual el grado de consenso entre las dos regiones aún no es tan amplio.

De hecho, para los países latinoamericanos este tema puede parecer una nueva forma de intervencionismo desde los países ricos. América Latina apenas está recuperado de la resaca del “Consenso de Washington”, y cómo parte del nuevo consenso emergente, aparece la cohesión social como una nueva condicionalidad. Así, se observa en el nuevo régimen del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que ha entrado en vigor en 2006; para beneficiarse de sus ventajas es preciso haber firmado una serie de acuerdos internacionales en materia sociolaboral (y queda abierta la necesidad de demostrar su “buena aplicación”). Aunque sea una buena causa, se trata de una condicionalidad.

También se observa el uso de este tipo de condicionalidades en el instrumento de cooperación que esta adquiriendo cada vez más fuerza en la estrategia de la Comisión Europea y otros donantes: el apoyo presupuestario. La Comisión recuerda que es necesario poner en marcha reformas fiscales —un elemento clave de la cohesión social— para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y el principio de corresponsabilidad, pero algunos países centroamericanos se han quejado, considerando que esto supone una nueva forma de condicionalidad.

Finalmente, en el proceso de discusión entre las dos regiones sobre la agenda de la próxima Cumbre en Viena, varios países latinoamericanos han insistido en no dar mucho relieve al tema de la cohesión social, frente a la posición europea de que sea un eje central.

Más allá de estas dificultades, el tema ya está en la agenda biregional. Los líderes de una y otra parte no podrán justificar ante sus sociedades civiles su eliminación de dicha agenda simplemente porque es incómodo. Ahora bien, el diálogo al respecto ha de ser más sincero, en tres sentidos: (i) que Europa admita que no tiene resuelta esta cuestión; por el contrario, se hace cada vez más evidente que

surgen nuevos desafíos para mantener la cohesión social, sea en clave territorial como en el caso de España, o en clave socioeconómico, como en Francia o Alemania, o en clave de integración sociocultural, como en Holanda o el Reino Unido; (ii) que Europa reconozca que esta cuestión está vinculada a su posición en otras cuestiones que afectan al desarrollo de América Latina, como el comercio o las finanzas, y existen evidentes problemas de coherencia de políticas; y (iii) que los países latinoamericanos reconozcan, a cambio, que la falta de cohesión social es uno de los mayores obstáculos, en la práctica y no solo en la retórica, para establecer una verdadera “asociación estratégica” con la UE. En cualquier caso, no es coherente exigir reformas profundas a los latinoamericanos cuando la UE se resiste a abrir su mercado y trabajar por un sistema financiero más justo y equilibrado.

Por su lado, América Latina ya empieza a incorporar el concepto en su propio léxico y práctica. Sin ir más lejos, observamos el ejemplo del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) de la Comunidad Andina.<sup>19</sup> En Mercosur se ha creado un mecanismo de financiación de las asimetrías, aunque incipiente y de dimensiones modestas. Se puede alegar que esta y otras iniciativas responden, en parte, a la incidencia europea e internacional en esta materia.

En definitiva, la cohesión social presenta muchos desafíos para las relaciones euro-latinoamericanas. El reto es saber enfrentarlos sin perjudicar seriamente a estas relaciones que se encuentran en un momento de cierto estancamiento.<sup>20</sup>

## **2. La incorporación de la cohesión social en la agenda y la puesta en marcha de iniciativas**

En este apartado se repasará cómo la cohesión social ha sido incorporada en el discurso comunitario, en la práctica

19. Maldonado, 2005.

20. Freres y Sanahuja, 2005.

de la cooperación con América Latina y en los acuerdos de asociación.

### **A. Repaso a la incorporación en el discurso comunitario**

La cohesión social es un concepto plenamente incorporado en el discurso de la UE desde hace al menos una década. Su sentido, sin embargo, ha evolucionado con el tiempo. En un primer momento surgió por la necesidad de atender un problema acuciante: cómo promover la convergencia de rentas mediante acciones que ayudaran a los grupos sociales y a las regiones de menor desarrollo relativo. Aplicando lógicas redistributivas, la política de cohesión se ha desarrollado a través de los fondos estructurales (Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, etc.), canalizando recursos presupuestarios para mejorar las infraestructuras, facilitar la reconversión productiva y el reciclaje de los trabajadores, y crear nuevas fuentes de empleo. Aunque hay acciones de iniciativa comunitaria, la identificación de la mayoría de los programas y las inversiones ha estado en manos de las autoridades locales y regionales, de manera altamente descentralizada y en virtud del principio de subsidiariedad. Ahora bien, sería incorrecto identificar la política de cohesión con los fondos estructurales, pues está presente en otras políticas comunitarias: en especial, en la política social, en cuyo marco se han adoptado distintos reglamentos y directivas en materia de diálogo social europeo o condiciones de trabajo. También está presente en los derechos reconocidos en la ciudadanía europea, como la libertad de circulación y establecimiento, o en la política agrícola común, que en muchos aspectos es una política de rentas que expresa un pacto social más amplio entre el campo y la ciudad.

A finales de los años noventa y al comenzar el nuevo siglo, la discusión sobre la cohesión social se ha orientado a

las presiones de la globalización sobre el modelo social europeo. En el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000 se estableció el “método abierto de coordinación” en materia de pobreza y exclusión social. En dicho Consejo los líderes de la UE reconocieron que el número de personas que vivían en la pobreza y la exclusión era demasiado alto y era preciso hacer algo al respecto.<sup>21</sup> Lo que acordaron fue poner en marcha esfuerzos coordinados para generar empleos estables y de calidad, modernizar las estructuras económicas y fortalecer la cohesión social, tres aspectos del llamado “modelo social europeo”.<sup>22</sup>

Todos reconocen que no hay un solo modelo, pero parece que hay algunas características comunes entre los distintos sistemas vigentes en la UE.<sup>23</sup>

1. Las políticas sociales y económicas están construidas sobre valores compartidos tales como solidaridad y cohesión, igualdad de oportunidades, la lucha contra la discriminación, etc., reflejando una preferencia europea por una economía social de mercado.
2. Los ciudadanos europeos tienen mayores expectativas del Estado que los ciudadanos en Asia o América, con lo cual el sector público suele desempeñar un papel importante en la organización y financiación de sistemas nacionales.
3. La “dimensión europea” refuerza a los sistemas nacionales (estabilidad macroeconómica, fondos estructurales, etc.).
4. Existe una fuerte tradición de diálogo social y asociación entre gobiernos, la empresa y sindicatos, aunque los mecanismos varían de país en país.

21. Ver EC, 2000.

22. EC, 2003.

23. EC, 2005: 4.

Aunque la Agenda de Lisboa no ha avanzado mucho en la práctica desde entonces, sigue siendo un importante referente para el discurso político en la UE. Es cierto que con esta Comisión se está dando cada vez más énfasis a aspectos relacionados con la competitividad económica,<sup>24</sup> pero también hay espacio para ideas como el Fondo de Ajuste a la Globalización,<sup>25</sup> y ciudadanía social para personas mayores,<sup>26</sup> entre otras.

En toda esta discusión también se hacen referencias crecientes a la dimensión internacional del modelo social europeo, particularmente en el sentido de *“proyectar nuestros valores más allá de nuestras fronteras”*.<sup>27</sup>

Desde otro enfoque, en la política general de cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea el tema de la cohesión social está citado de manera creciente. Pero, no es hasta julio de 2005 cuando la Comisión publica una nueva propuesta de Declaración sobre la Política de Cooperación al Desarrollo<sup>28</sup> que sitúa el tema de la cohesión social (y la lucha contra la desigualdad) en un lugar central. En efecto, la cohesión social es uno de los seis ejes de acción alrededor de los cuales se concentrará sus intervenciones en los próximos años en todos los países en desarrollo.

### **B. Revisión del diálogo político biregional sobre la materia**

Como se indicó anteriormente, la primera vez que se propone un instrumento concreto para la cohesión social fue en la estrategia regional para América Latina para el periodo 2002-2006, adoptada por la Comisión Europea en abril de

24. Ver, por ejemplo Liddle, Brown y Lafond, 2005.

25. Tsoukalis, 2005.

26. Palme, 2005.

27. EC, 2005a: 12.

28. EC, 2005b.

2002, donde se refiere al objetivo de lanzar una “iniciativa social” euro-latinoamericana. En aquel entonces no se especifica en qué consiste dicha iniciativa, sino más bien parecía una expresión de las intenciones a largo plazo de la Comunidad en su cooperación con América Latina.

En la II Cumbre biregional en Madrid en mayo de 2002 se dan los primeros pasos biregionales hacia la incorporación del tema.<sup>29</sup> Así en el “Compromiso de Madrid”, la Declaración Final de este encuentro, los líderes de ambas regiones se comprometen a *“impulsar los procesos de modernización de nuestras sociedades, teniendo en cuenta la importancia del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la diversidad cultural, la justicia y la equidad social”*.

La agenda social emerge en aquel documento así como en el documento de “Valores y posiciones comunes” a través de diversas referencias a la integración social (sobre discriminación racial y desigualdad de género), la participación ciudadana, el empleo y la seguridad social y la salud.<sup>30</sup>

Sin embargo, no es hasta la reunión ministerial entre la UE y el Grupo de Río en marzo de 2003 en Vouliagmeni, Grecia, que surge el concepto explícito de cohesión social en un foro de diálogo biregional de alto nivel. Fue la Comisión Europea, en línea con su estrategia regional, la que propuso en aquel momento que la cohesión social fuera un tema central de la agenda biregional y que se incorporara como un elemento principal de la siguiente cumbre.

29. De cara a esa cumbre, la Comisión propuso tres temas centrales: derechos humanos, integración regional e inclusión social. En Barcelona poco antes de la cumbre, la Red de Cooperación Euro-latinoamericana (RECAL), organizó, con el apoyo del Observatorio de la Globalización de la Universidad de Barcelona un seminario sobre este último tema, en el cual participó la funcionaria que estaría encargada de redactar los primeros textos de la Comisión sobre cohesión social. En una entrevista con uno de los autores de este trabajo, reconoció que aquel evento fue fundamental para su preparación.

30. Ver RECAL, 2002; para un repaso más detallado de la agenda social en la Cumbre de Madrid.

En un seminario internacional que la Comisión y el BID organizaron en 2003 en Bruselas, se hizo pública la decisión de incorporar el tema al diálogo biregional y se puso en marcha un grupo de trabajo con funcionarios y expertos de ambas regiones para elaborar propuestas. Tanto el Comisario Patten como el entonces Presidente del BID, Enrique Iglesias, defendieron la necesidad de tratar la cohesión social en foros euro-latinoamericanos, basándose en ambos casos en un análisis de la problemática de la desigualdad y la exclusión.<sup>31</sup>

Después de dos reuniones, el grupo de trabajo sobre cohesión publicó un breve texto que señalaba los objetivos, los principios y algunas de las posibles acciones que las dos regiones podrían poner en marcha para dar contenido a este nuevo compromiso. Esto llevó a la Comisión Europea a proponer un programa específico en la materia, EUROsocial, que es la materialización de la “Iniciativa Social” anunciada dos años antes. En su comunicación previa a la Cumbre de Guadalajara<sup>32</sup> propuso que los líderes europeos y latinoamericanos tomaran decisiones concretas para dar contenido al interés expresado por la cohesión social, aunque sin mencionar específicamente a EUROsocial.

Dicho programa fue acogido por los Jefes de Estado y de Gobierno de las dos regiones en la Cumbre de Guadalajara en mayo de 2004, donde la cohesión social constituyó un eje central de debate. Así consta en el apartado 49 de la Declaración de Guadalajara:

Decidimos dar una importancia principal a las cuestiones sociales entre las prioridades de nuestra cooperación biregional. En este contexto, saludamos la aprobación del programa EUROsocial cuyo objetivo es favorecer los intercambios de experiencias, los conocimientos técnicos (el saber-hacer) y las buenas

31. Ver sus discursos en: [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/sc/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/la/sc/index.htm)

32. CE, 2004.

prácticas entre las dos regiones en el ámbito social y en particular en los sectores de educación y salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social.

De hecho, en este encuentro —que introduce novedades de metodología— se produjeron discusiones relativamente profundas entre los dirigentes de cada parte en el seno de las mesas de trabajo temáticos. En cualquier caso, Guadalajara estableció el precedente claro de la centralidad del tema en la agenda biregional. En la reunión ministerial UE-Grupo de Río en junio de 2005:

Los Ministros reafirmaron el compromiso de fortalecer la gobernabilidad democrática y combatir la pobreza, el hambre y la exclusión mediante la creación de las condiciones tendientes a la promoción del trabajo decente y a la creación de oportunidades económicas para los más pobres. Por consiguiente, otorgaron a esa promoción y a esas oportunidades un lugar central en la agenda biregional, ya que contribuyen al incremento de la cohesión social, y en particular de la inclusión social, para impulsar el desarrollo económico y la mejora del nivel de vida de nuestros pueblos, incluyendo la salud y la educación.

En esa ocasión la Comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner reiteró la decisión de la Comisión de “*Situar la cohesión social [...] como tema prioritario de nuestras relaciones*”.<sup>33</sup>

### **C. La puesta en práctica a través de la política de cooperación**

Desde la Cumbre de Guadalajara cuando el tema de la cohesión social fue realmente establecido en la agenda biregional, sólo ha transcurrido año y medio, poco tiempo para la puesta en práctica de iniciativas concretas.

33. Discurso completo en: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/min\\_meeting\\_26-05-05/discurso\\_cohesion\\_social.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/min_meeting_26-05-05/discurso_cohesion_social.pdf)



identificación de buenas prácticas, principalmente a través de la formación, viajes de estudios, visitas, etc.

Considerando las dimensiones de la problemática, EUROsocial es una iniciativa modesta y cabe tener dudas sobre su diseño y la elección de entidades ejecutoras, aunque para hacer valoraciones más firmes habrá que ver los resultados. Desde el punto de vista técnico y de cooperación, puede ser acertado el carácter limitado de este programa y por su objetivo de extraer lecciones útiles. Pero más allá de este programa, parece necesaria una reflexión sobre medidas más amplias así como un diálogo político permanente sobre cohesión social.

En el ámbito más político, la iniciativa más importante fue la organización de un breve encuentro entre la Comisión, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en mayo de 2005.<sup>35</sup> Hubo coincidencia entre los representantes de estos organismos internacionales acerca de la necesidad de aumentar la cohesión social en América Latina, y cada organización habló de iniciativas concretas que estaban en marcha. Se constituirá un grupo de trabajo para dar seguimiento a esta reunión. Se trata, sin duda, de un paso simbólicamente importante —aunque pasó desapercibido para la mayoría de los que siguen las relaciones biregionales—, pero hace falta comprometer más firmemente a estas instituciones financieras a hacer el esfuerzo de enraizar este concepto en su trabajo.

Por su parte la Comisión Europea ha destacado el tema de la cohesión social en la comunicación que se ha dado a conocer en diciembre de 2005. Al respecto, quiere iniciar un diálogo político con América Latina en este ámbito. Será un eje central de las intervenciones de su cooperación al desarrollo (se incorporará con toda probabilidad a su docu-

---

35. Nota de prensa sobre reunión de Washington: [http://www.iadb.org/NEWS/Display/PRView.cfm?PR\\_Num=111\\_05&Language=Spanish](http://www.iadb.org/NEWS/Display/PRView.cfm?PR_Num=111_05&Language=Spanish)

mento de estrategia regional/*Regional Strategy Paper* para 2007-2013 que saldrá a principios de 2006), que podría fundamentarse en estrategias de cohesión social. Como novedad, se pretende organizar cada año un Foro de la Cohesión Social, entre otros fines para difundir resultados de las distintas actividades que promueve la UE.

#### ***D. La cohesión social, los acuerdos de asociación y el libre comercio***

En el debate sobre la cohesión social, los acuerdos de asociación han sido, hasta ahora, un elemento ausente. Sin embargo, constituyen un componente esencial de las relaciones biregionales; aunque sólo están firmados dos, entre la UE y México, y la UE y Chile, existe la previsión de completar una “red” de Acuerdos de asociación que, si se dan las circunstancias necesarias, incluirá nuevos acuerdos biregionales entre la UE y Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones y Centroamérica.

Los acuerdos de asociación, y en particular las áreas de libre comercio que éstos incluye, son problemáticos en lo referido al vínculo entre comercio, desarrollo, y cohesión social, y que en modo alguno es automático. Estos acuerdos de integración “Sur-Norte” responden al modelo “OMC-plus” y los ya firmados son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. De hecho, en las negociaciones con México, la UE buscó la “paridad NAFTA”. En este sentido, la pretensión europea de ofrecer acuerdos “europeos” distintos a los que ofrece Estados Unidos tiene poco fundamento.

En este modelo de acuerdos, hay dudas razonables sobre la supuesta relación positiva entre libre comercio y cohesión social, y esta es una cuestión crucial en la actual agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. En particular, así parece mostrarlo la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tras diez años de vigencia, cuyas evaluaciones revelan que ha tenido resultados limitados en mate-

ria de empleo y crecimiento, y ha ensanchado las diferencias sociales y territoriales en el seno de México.<sup>36</sup>

En particular, la posible negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo. Si estos acuerdos se firman, y dejan atrás las preferencias del SPG-plus en vigor hasta 2008, será necesario mantener incentivos ligados a derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente, e incluir en los acuerdos mecanismos específicos para tratar las asimetrías.

Es cierto que la normativa multilateral de la OMC no deja mucho espacio para alterar el diseño básico de este tipo de acuerdos, pero hay distintos mecanismos para reducir los costes del ajuste, compensar las asimetrías. Algunos de estos mecanismos ya han sido puestos en práctica en algunos acuerdos Sur-Norte vigentes en la región. El Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR) ha reconocido expresamente esas asimetrías, aun de modo insuficiente, y según Heydon y Lee (2006) puede ser un precursor de futuros acuerdos Sur-Norte que incorporen explícitamente medidas de corrección de las asimetrías. Analizando la experiencia de distintos acuerdos regionales de libre comercio, estos autores identifican las siguientes medidas susceptibles de ser incluidas en los acuerdos: Compromisos asimétricos en cuanto a los calendarios del desarme arancelario y los productos cubiertos, incluyendo excepciones para sectores “sensibles”; uso de salvaguardas de transición para la protección de sectores industriales “infantes”; requerimientos flexibles en materia de reglas de origen; periodos transitorios; y medidas de apoyo directo, de carácter financiero,

---

36. Audley y otros, 2003; Lederman y otros, 2003 y Hufbauer y otros, 2003.



fortalecimiento institucional y asistencia técnica en ámbitos como aduanas, normas técnicas, apoyo a la competitividad, y promoción del comercio y las inversiones.

También se ha sugerido la realización de estudios de impacto ex-ante que analicen el vínculo entre comercio, empleo y reducción de la pobreza. También parece necesario evaluar sus consecuencias ex-post. Estos análisis podrían realizarse conjuntamente, para asegurar su apropiación por ambas partes y su utilidad como herramienta de aprendizaje para el diseño ulterior de políticas y de los programas de cooperación. En el Acuerdo UE-México, en vigor desde hace cinco años, no se ha realizado tal evaluación, y se sabe muy poco respecto a su impacto económico y social. Los datos agregados muestran un aumento significativo del comercio y la inversión, con un notable aumento del déficit de México. Se puede afirmar que la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) es baja, y sólo son las grandes empresas las que aprovechan las oportunidades comerciales del Acuerdo. Este hecho parece deberse a la debilidad del sector, a la orientación de las pymes al mercado interno y al de Estados Unidos, a la falta de políticas de apoyo, y al desconocimiento general del Acuerdo.<sup>37</sup>

Los derechos laborales son un obvio componente de la cohesión social, y la UE ya los ha considerado expresamente en el SPG-plus, en concreto los denominados “derechos fundamentales” contemplados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, hasta ahora no ha sido así en los acuerdos de asociación. Aunque débiles, algunos acuerdos Sur-Norte firmados por América Latina, como el acuerdo Estados Unidos-Chile, ya los contemplan.<sup>38</sup>

Los vínculos entre comercio y medio ambiente tampoco están adecuadamente tratados en los acuerdos de asocia-

37. Sanahuja, 2003.

38. Polasky, 2003: 18.

ción. Esta cuestión deberá estar contemplada en los estudios de sostenibilidad, y dar paso a una política de cooperación en materia ambiental, en paralelo al acuerdo, o a un “acuerdo paralelo” en esta materia, que sea compatible con las metas ambientales contempladas en la agenda multilateral y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### 3. Perspectivas de futuro

Finalmente, se presentan unas reflexiones breves acerca de las perspectivas de futuro en esta materia, empezando con la Cumbre de Viena.

#### A. La cohesión social en la Cumbre de Viena

En varios discursos recientes la Comisaria de Relaciones Exteriores señaló la cohesión social como un tema importante para la próxima cumbre.<sup>39</sup>

En efecto, será en la Cumbre de Viena en mayo de 2006 cuando las dos regiones reafirmen la importancia de la cohesión social en el diálogo biregional. Ahora bien, no es probable que sea el tema central de este encuentro y es posible que los acuerdos al respecto tengan poca visibilidad frente a otros temas. De éstos sin duda el principal será el acuerdo de Asociación con Mercosur, y en segundo lugar, la decisión sobre si se inicia o no negociaciones con la Comunidad Andina y los países centroamericanos. Probablemente pasará algo parecido a lo que ocurrió en la Cumbre de las Américas en Mar de Plata en el sentido de que la agenda

39. Ver: Discurso de la Comisaria en Viena, octubre de 2005: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/ferrero/2005/sp\\_211005\\_la\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2005/sp_211005_la_es.htm), y su discurso en el seminario de alto nivel sobre la materia en Bruselas en marzo de 2006: [http://europa.eu.int:8082/comm/world/lac-vienna/events/social\\_cohesion.htm](http://europa.eu.int:8082/comm/world/lac-vienna/events/social_cohesion.htm)

comercial dominará el debate, dejando en un segundo plano otras cuestiones.<sup>40</sup>

Si esto ocurriera, es difícil imaginar que la cohesión social pueda tener una gran repercusión en el diálogo biregional a corto plazo.

Sin embargo, este escenario realista no imposibilita avances en esta materia. De hecho puede que sea conveniente evitar crear expectativas (y por tanto frustraciones) exageradas mediante una presión excesiva acerca de este tema. No obstante, se debe ir construyendo un consenso cada vez más amplio para que eventualmente pueda ocupar un lugar más relevante en la agenda biregional.

### **B. La cohesión social como eje permanente de la agenda biregional<sup>41</sup>**

Por último, cabe señalar tres propuestas generales para este ámbito:

- 1) *Impulsar el tema en la agenda internacional.* En línea con la reunión inter-agencial mencionada antes, sería importante fomentar un debate global continuado sobre la problemática de la cohesión social. Las reflexiones en torno a los ODM pueden ofrecer un buen espacio. Aunque los ODM se centran en la situación de los países más pobres, quizás sea posible aprovechar discusiones generales sobre desafíos de desarrollo para estudiar la posibilidad de establecer un enfoque específico para países de renta media.

40. En efecto, la Declaración Final de Mar de Plata ([http://www.oit.org.pe/portal/documentos/declaracionfinal\\_mardelplata.pdf](http://www.oit.org.pe/portal/documentos/declaracionfinal_mardelplata.pdf)) incluye muchas referencias a la equidad y la inclusión social ya que su eje central es “Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”.

41. Las ideas en este apartado se extraen de Freres y Sanahuja, 2005; añadiendo algunos elementos nuevos.

- 2) *Integrar la cohesión social más plenamente en el diálogo.* Este tema tendría que estar en el centro del diálogo biregional. Hasta ahora la cohesión social se ha tratado como un tema secundario, que no implica compromisos compartidos “duros”, con verdaderas implicaciones políticas o financieras. Incluso en la Cumbre de Guadalajara el debate sobre el multilateralismo dejó a la cohesión social en un segundo plano. Para que esta cuestión ocupe un lugar más importante en el diálogo biregional parecería conveniente potenciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que promueven la cohesión social de forma permanente a través de su trabajo en el campo y su incidencia política.<sup>42</sup> Por otro lado, el emergente espacio biregional de educación puede contribuir a este fin en la medida en que éste aborde los problemas de desigualdad que están presentes en los sistemas educativos latinoamericanos. Por último, sería fundamental dedicar más atención a aspectos emergentes en las relaciones euro-latinoamericanas como los flujos migratorios y la seguridad ciudadana, que se vinculan estrechamente con la cohesión social.
- 3) *Dar un mayor contenido a la cohesión social en la práctica de la cooperación.* Es en la cooperación donde se puede proyectar mejor el nuevo enfoque. Un reto fundamental es difundir el concepto más ampliamente en las sociedades latinoamericanas, algo que parece ser uno de los objetivos de EUROsociAL. Con el fin de potenciar los pactos sociales fundamentales para este enfoque se podría favorecer la creación de consejos económicos y sociales en América Latina, utilizando los que existen en los Estados miembros como un mecanismo de formación. Esto

42. Aunque muchas OSC son bastante escépticas sobre el término como se puede ver en la Declaración final del III Foro euro-latinoamericano-caribeño de la sociedad civil celebrada en Viena en abril de 2006 (ver: <http://www.alop.or.cr/>).

último tiene que ver con la necesidad de ampliar EUROsocial a la participación de OSC, parlamentarios y representantes de poderes locales y regionales, de forma que se logre un impacto mayor.

Otro gran reto es vincular la cohesión social con el desarrollo económico. Un elemento central es la generación de empleos y en general la mejora de la productividad en América Latina.

La cohesión social también podría ser abordada en las negociaciones para los Acuerdos de Asociación. Para ello, hay distintas acciones que pueden llevarse a cabo en el marco de las relaciones biregionales. En primer lugar, es necesario saber más sobre el impacto, real y potencial, del libre comercio en el empleo, la distribución de la renta, el desarrollo regional y los equilibrios territoriales, y la demanda de servicios sociales. También parece necesario realizar estudios de impacto en los acuerdos en vigor —México, cuyo acuerdo lleva ya cinco años en vigor es la referencia obvia—, y estudios de impacto ex-ante en el caso de la Comunidad Andina o Centroamérica, una vez se inicien las negociaciones. En este último caso, hay un argumento adicional, y es la mayor asimetría que existe con la UE.

Finalmente, es importante dejar claro que no es posible abordar seriamente este desafío con los recursos limitados (ni con los procedimientos tan poco ágiles) con que cuenta (o contará) la Comisión Europea. Por ello es necesario trabajar en dos líneas. Por un lado, habría que “apalancar” más, lo que significa hacer que otros se sumen a la tarea con sus propios recursos. En esta línea sería interesante que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) apoyara programas que contribuyan directa o indirectamente a la cohesión social. Varios Estados miembros han empezado a trabajar en este sentido, pero convendría buscar mayores complementariedades. Por el otro, se podría crear un fondo especial para

intervenciones piloto, de dimensión reducida, que tuviera mayor agilidad, y que permita la cofinanciación con entidades privadas y públicas de las dos regiones. Quizás esto sea el objetivo más indicado del llamado “Fondo de Solidaridad Biregional” que algunos —especialmente desde el Parlamento Europeo— promueven desde hace varios años.

### Bibliografía

- ALBERT, Michel  
1991 *Capitalisme contre Capitalisme*. París: Seuil.
- ALEMANY, Cecilia  
2005 “Cohesión social e integración regional andina: desafíos desde la perspectiva de la sociedad civil”. Comen-  
tarios para Primer Foro de la Sociedad Civil UE-CAN.  
16 de febrero. Lima.
- ALONSO, José Antonio  
2005 “América Latina, las trampas del progreso”, *El País*,  
13 de octubre. Madrid.
- AUDLEY, John y otros  
2003 *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for  
the Hemisphere*. Washington: Carnegie Endowment for  
International Peace.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO/BID  
2004 “Retos institucionales para la sostenibilidad y la  
equidad de la política social en América Latina y el  
Caribe”, *6º Foro de Equidad Social*, septiembre. Was-  
hington, D.C.
- BIRDSALL, Nancy y Rachel MENEZES  
2005 “Más allá del Consenso de Washington. Nuevo con-  
trato Social en América Latina, basado en el empleo”,  
*Foreign Affaire*, vol. 5, n° 3, junio-septiembre.

BOUILLON, C., M. BUVINIC y C. JARQUE

- 2004 *Construyendo la Cohesión Social en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

#### COMISIÓN EUROPEA

- 1995a *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Comisión*. COM (1995) 219 final, 16 de junio. Bruselas.
- 1995b *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*. COM (1995) 495 final, 23 de octubre. Bruselas.
- 1999 *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*. COM (1999) 105 final, 9 de marzo. Bruselas.
- 2000a *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*. COM (2000) 670 final, 31 de octubre. Bruselas.
- 2000b *Social Policy Agenda*. Bruselas: 28 de junio (COM (2000) 379 final).
- 2002 *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril.
- 2004 *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*. Bruselas: COM (2004) 220 final.

- 2005 *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina"*. COM (2005) 636 final, 8 de diciembre. Bruselas.

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO/CESE

- 2004 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre "La cohesión social en América Latina y el Caribe". (REX/152), 2 de marzo. Bruselas.

#### CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

- 2005 "XII Reunión Ministerial entre el Grupo de Río y la Unión Europea, Luxemburgo, 27 de mayo. Declaración" ([http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/es/er/84990.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/er/84990.pdf)).

#### EUROPEAN COMMISSION/EC

- 2000 "Social Policy Agenda". 28 junio (COM (2000) 379 final). Bruselas.
- 2003 "The Role of the International Community in fighting against poverty, inequality and social exclusion: some preliminary ideas", EC/IADB Seminar on Social Cohesion in Latin America and the Caribbean. 5-6 junio. Bruselas.
- 2005a "European values in the globalised world. Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government", 20 octubre (COM (2005) 525 final). Bruselas.
- 2005b "Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Comisión on the European Union Development Policy: 'The Brussels Consensus'", 13 julio (COM (2005) 311 final). Bruselas.

#### EUROPEAN COMMISSION & INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK

- 2006 *High Level Conference: Promoting Social Cohesion: The European Union-Latin American and Caribbean Experience*, 27-28 de marzo de 2006. Bruselas.

- ESPING-ANDERSON, Gösta  
 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Londres: Polity Press.
- 2001 “Un Estado de bienestar europeo para el siglo XXI”, *La factoría* n° 13, octubre ([www.lafactoriaweb.com](http://www.lafactoriaweb.com)). Barcelona.
- FRERES, Christian y José Antonio SANAHUJA  
 2005 *Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia*. Informe preparado para la Comisión Europea, noviembre. Madrid: ICEI.
- HEYDON, Ken y Hyung-Jong LEE  
 2006 *The treatment of asymmetries in regional trade agreements*, Third CEPII-IDB Confedrence. The New Regionalism: Progress, Setbacks and Challenges, 9-10 de febrero de 2006. Washington.
- HUFBAUER, Gary, Diana OREJAS y Jeffrey J. SCHOTT  
 2003 *Nafta: A Seven-Year Appraisal*. Washington: Institute for International Economics.
- LEDERMAN, Daniel, William MALONEY y Luis SERVÉN  
 2003 *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*. Diciembre. Washington: Banco Mundial.
- LIDDLE, R., M. BROWNE y F. LAFOND  
 2005 “Equipping Europe for Globalization. What can be done at the EU level?”, documento en preparación para reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, 27 octubre. Reino Unido.
- MALDONADO, C.  
 2005 “El Plan Integrado de Desarrollo Social de la Comunidad Andina como propuesta de cohesión social en la región”, *Informa 03*. Lima: Comunidad Andina de Juristas ([www.cajpe.org.pe/informa/Informa03.htm](http://www.cajpe.org.pe/informa/Informa03.htm)).
- MORENO, L.  
 2001 “La ‘vía media’ española del modelo de bienestar mediterráneo”, *Papers* 63/64, pp. 67-82.

- PALME, J.  
 2005 “Why the Scandinavian experience is relevant for the reform of ESM”, documento en preparación para reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, 27 octubre. Reino Unido.
- POLASKY, Sandra  
 2003 “Protecting Labor Rights through Trade Agreements: An Analytical Guide”, JILP.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD  
 2004 *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: PNUD.
- RED DE COOPERACIÓN EURO-LATINOAMERICANA/RECAL  
 2002 *De la desigualdad a la inclusión social. Reflexiones y propuestas para la Asociación Latinoamericana/Caribeña*. Roma: Documento RECAL 05/2002 ([http://www.sector3.net/recal/documentos/Recal\\_5.pdf](http://www.sector3.net/recal/documentos/Recal_5.pdf)).
- SANAHUJA, J. A.  
 2003 Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los Acuerdos de México con América del Norte (TLCAN) y con la Unión Europea (AGMUE)”. Bruselas: Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, policy paper PE 337.538ES.
- TSOUKALIS, L.  
 2005 “Why we need a Globalisation Adjustment Fund”, documento en preparación para reunión informal del Consejo de la UE, Hampton Court, 27 octubre. Reino Unido.
- ZUFIAUR, J. M.  
 2006 “Anteproyecto de documento informativo de la Sección Especializada de Relaciones Externas sobre el tema Por un nuevo contrato social en América Latina”. Bruselas: Comité Económico y Social Europeo (mimeo).